

Plus que sur le frontalier, qui trouve de belles opportunités au Grand-Duché, je veux m'attarder sur le territoire dans lequel il vit, et dans lequel il n'y a pas que des frontaliersⁱ, rappelons-le. La fracture sociale va grandissante avec le Luxembourg « intra-muro »ⁱⁱ. La crise que nous traversonsⁱⁱⁱ devrait nous inciter à « agir au sens fort du terme » (R.Aron), ce dont nous pouvons malheureusement douter.

Quelle est la problématique ? Il faut synthétiser, et casser quelques idées reçues.

Tout d'abord, le frontalier est une bonne affaire pour les finances de l'état luxembourgeois. Sur des points d'achoppement comme les allocations familiales ou les dépenses de santé par exemple, le Statec nous rappelle chaque année que les frontaliers contribuent en réalité plus qu'ils ne reçoivent^{iv}. Plus globalement, la bonne affaire découle du mécanisme suivant : 47% des actifs travaillent et produisent au Grand-Duché^v mais retournent vivre ailleurs... ce sont autant de charges publiques en moins à assumer : école, infrastructures publiques du style piscine, gestion des réseaux d'eau ou traitement des déchets, logements sociaux^{vi} etc.

Le frontalier est aussi une opportunité pour les territoires voisins : nous multiplions trop souvent les pistes, il faut surtout retenir celle-ci : la démographie lorraine est stagnante, voir sur le déclin, sauf dans les territoires frontaliers^{vii}. Qui sont-ils, d'ailleurs, ces « frontas » ? Ce ne sont plus des « préhistoriques » comme moi, qui sont nés, ont grandi à la frontière et maintenant travaillent au Grand-Duché ! Ils viennent d'ailleurs en France, voir d'ailleurs en Europe. La frontière récupère également l'immigration traditionnelle du Grand-Duché et des Luxembourgeois eux-mêmes, poussés à s'éloigner par la pénurie du logement^{viii}. Tant de mixité, tant mieux !

Mais, il y a comme un cadeau amer. Le frontalier, pour un actif du genre, représente en réalité une « demi-part d'impôt » local. À gros trait, les communes ou intercommunalité françaises disposent de deux leviers fiscaux : celui sur les personnes (taxe d'habitation etc.) et celui sur les entreprises (taxes de type professionnelles). Celui sur les entreprises est grippé, forcément, quand la moitié des actifs ou plus sont dans des entreprises de l'autre côté de la frontière. L'Agence d'urbanisme nord (Agape) a ainsi estimé le manque à gagner pour les seules intercommunalités de Longwy et Thionville pouvant aller jusqu'à 50 millions d'euros par an^{ix}.

Nous avons donc des communes frontalières globalement plus pauvres que la moyenne du Grand-Est, avec un effort fiscal plus important à fournir (augmentation des habitants)^x. Tout cela, adossé à l'un des pays les plus dynamiques d'Europe. Le rapport avec le Grand-Duché n'est pas exclusif de cet assèchement des ressources publiques, des problèmes de métropolisation bancaire se posent aussi du côté français^{xi} : mais le rapport avec une métropolisation 'bloquée à la frontière' du Luxembourg compte pour beaucoup^{xii}.

Il faut mettre encore en lumière un volet plus spécifique de la bonne affaire que représente les frontaliers pour le Grand-Duché : la captation exclusive de l'impôt sur le travail des frontaliers par le Luxembourg. Nous parlons là de l'impôt sur le revenu, prélevé à la source, mais également de l'impôt sur la richesse créée par le frontalier dans les entreprises dans lesquelles ils travaillent (ICC etc.) En 2020, le rapporteur du budget Yves Cruchten évoquait un budget record du « bien-être » à hauteur de 20,9 milliards d'euros. Dans sa validation des budgets post-exercice, la Cours des comptes nous expliquait qu'en 2019, le seul impôt sur le revenu (de tous les actifs) avait constitué une recette de 4,1 milliards d'euros *in fine*. Imaginons, avec 47 % actifs frontaliers, leur contribution au budget record de 2020 ? Les frontaliers font bien plus que « payer des décorations de Noël »^{xiii}, pour reprendre la pique jadis lancée par Xavier Bettel aux maires lorrains. Ils payent aussi des écoles dans lesquelles leurs enfants ne vont pas, par exemple.

Ce n'est pas ça le sens de l'impôt. L'impôt n'est pas une amende ou une punition. C'est « je paye car j'en bénéficie avec la communauté ».

D'où un partage, ailleurs, sur d'autres territoires frontaliers, des ressources et des charges publiques. En fait, quand je regarde mon pays, la France, il existe des modèles dérogatoires^{xiv} sur l'ensemble des autres frontières. Si je suis frontalier avec l'Italie, Monaco, l'Espagne, le canton du Jura Suisse, la Belgique ou l'Allemagne par exemple, c'est l'état français qui récupère mon impôt sur le revenu. Un modèle complètement inverse à celui avec le Grand-Duché donc.^{xv} La France reverse une compensation à l'Allemagne ou au Jura Suisse. Le modèle genevois est différent : l'impôt est conservé à la source à Genève, mais une clef de répartition de la masse salariale brute existe avec l'état français, qui fait ensuite redescendre cette manne à la frontière dans les budgets des départements et villes concernées^{xvi}.

Le Luxembourg lui-même ne peut ignorer ce débat sur un meilleur ruissèlement des ressources fiscales entre communes d'un même bassin de vie. Il s'agit de la réforme fiscale menée par M.Kersch à partir de 2016, qui a permis à des communes plus démunies de bénéficier d'un budget plus conséquent (+10 millions d'euros dans le budget eschois dès 2018)^{xvii}.

Il y a donc toutes les raisons de favoriser un partage des ressources et des charges en zone frontalière. Le Conseil de l'Europe nous le dit, via son Congrès des pouvoirs locaux^{xviii}, en se basant sur une étude réalisée par l'université de Maastricht. Ce partage n'a rien à voir avec le « à la carte » des co-investissements luxembourgeois, ici pour un P+R en Lorraine là pour un allongement de quai, toujours ciblés sur les transports, loin du développement d'un territoire plus harmonieux pour tous^{xix}... y compris les non-frontaliers !

J'en reviens à mon idée première : pourquoi être pessimiste ? Du côté lorrain, les élus sont dans une division profonde sur le sujet, avec une ligne de crête gauche-droite pour simplifier^{xx}. Le sens de l'impôt est pourtant un enjeu qui n'appartient ni à la gauche, ni à la droite.

Le gouvernement luxembourgeois, de son côté, évolue dans une sorte de ruse bien concertée sur le sujet. Nous avons eu les « décos de Noël » de Xavier Bettel. Nous avons eu aussi 'les frontas ramènent déjà plein de TVA à l'état français avec leur gros pouvoir d'achat' : le débat sur les dépenses de consommation n'a pourtant rien à voir avec la juste répartition des charges publiques^{xxi}. On noie le poisson. Ou alors demain, nous convenons que les citoyens d'un même pays qui ont un gros pouvoir d'achat sont dispensés d'impôt sur le revenu, puisque, les généreux, ils consomment déjà beaucoup ! Cela n'a aucun sens. Je remarque d'ailleurs que les « salaires » des frontaliers semblent manquer au Luxembourg aussi : pompistes, commerçants et restaurateurs aimeraient nous revoir au plus vite après la crise, et c'est bien légitime.

Nous avons eu, et j'en termine, plus récemment le droit à « plus de reconnaissance ». Dans son dernier discours à la Nation, Xavier Bettel a expliqué qu'avec la crise sanitaire, il fallait être « plus reconnaissant » avec les voisins, y compris sur le plan fiscal. Que cache l'affirmation ? Nous verrons bien. Quoiqu'il en soit, ce n'est pas d'une reconnaissance aux accents paternalistes dont les territoires frontaliers ont besoin. Mais plus probablement d'une meilleure équité : la capacité à nourrir un territoire, concrètement, avec un budget adapté aux enjeux à tous les niveaux - éducation, environnement, culture, transports - et pour tous les habitants... pas que les frontaliers.

Hubert Gamelon

ⁱ Les communes françaises à la frontière concentrent généralement au moins 50% d'actifs frontaliers, ce chiffre retombe à un actif sur cinq sur Metz-Métropole.

-
- ⁱⁱ Les budgets d'investissements des communes luxembourgeoises sont en moyenne trois à quatre fois plus importantes que les communes lorraines de même taille à la frontière.
- ⁱⁱⁱ Lire « Anfälliges Getriebe », [pourquoi le Luxembourg doit se réinventer dans la Grande-Région après la crise](#), forum N.409.
- ^{iv} 154 millions d'euros de solde positif en faveur du Luxembourg en 2019.
- ^v Cf « [Économie : frontaliers et Luxembourg, un destin lié](#) », Le Quotidien, mars 2018.
- ^{vi} « [Je préfère favoriser l'immigration que l'augmentation des frontaliers à l'avenir. C'est plus facile à gérer, mais cela a un coût](#) », François Bausch, septembre 2019.
- ^{vii} Yutz, Hayange, Longwy, Fameck, Woippy sont les communes qui gagnent tant bien que mal des habitants entre 2008 et 2018. Cf [dossier du Républicain Lorrain en date du 30 décembre 2020](#).
- ^{viii} Cf papier Le Républicain Lorrain / Le Quotidien sept. 2020 : « [Villerupt, une vente sur cinq concerne un résident luxembourgeois](#) ».
- ^{ix} Voir Agape Exploratoire, [novembre 2020](#).
- ^x [Lorraine : ces communes démunies et pleines de frontaliers](#). Déc. 2018
- ^{xi} Toutefois plutôt corrigés, contrairement à ce qu'a laissé penser l'émergence des « gilets jaunes » dans les périphéries des métropoles. « Les territoires français non métropolitains s'en sont globalement bien sortis, notamment grâce au système qui, en redistribuant les revenus, corrige fortement les inégalités territoriales et permet au tissu économique de résister ou se développer », dans Alternatives économiques, janvier 2019, « [Territoires : périurbain et zones rurales : un malaise plutôt qu'un déclin](#) »
- ^{xii} Sur l'effet de métropolisation impossible avec le Grand-Duché, lire par ailleurs : Association Au-delà des frontières, [Contribution à la démarche Luxembourg in transition](#), Novembre 2020. L'effet « dortoir » est également vrai pour le versant belge : le nombre d'entreprises par 1.000 habitants est de 88,1 pour arr. Neufchâteau, 86,6 Marche-en-Famenne, 84,6 Bastogne, 55,8 Virton et 37,4 Arlon (chiffres : Réal, 2017) : plus on s'approche de la frontière, plus le dynamisme local est faible.
- ^{xiii} Lire pour l'exemple, L'Essentiel, « [J'ai pas envie de payer la décoration de Noël](#) », mars 2018.
- ^{xiv} À l'article 15 du modèle des conventions fiscales sur l'impôt sur le revenu de l'OCDE (qui prévoit un prélèvement à l'endroit de travail, l'article n'étant pas calibré pour l'exception du travail pendulaire. Sur ce sujet, « [Répartition de l'impôt des frontaliers, et si l'OCDE changeait la donne ?](#) », Le Quotidien, février 2019).
- ^{xv} Pourquoi ? Car les états considèrent à juste titre que les investissements publics sont plus forts à réaliser à l'endroit de résidence que de travail.
- ^{xvi} 294 millions d'euros en 2020, pour un peu plus de 95 000 frontaliers domiciliés en Haute-Savoie et dans l'Ain. Nota bene : cette somme est versée indépendamment des projets co-financés sur la mobilité. Lire à ce sujet l'angle « Luxembourg / Genève : la comparaison qui déroute » dans l'article « [Genève : un RER révolutionnaire pour les frontaliers](#) », Le Quotidien, dec 2019.
- ^{xvii} « [Réforme des finances communales : 79 villes y gagnent](#) », Le Quotidien, 2018.
- ^{xviii} [Équité transfrontalière, que contient le rapport du conseil de l'Europe ?](#) , oct. 2019
- ^{xix} Cf « [Terres communes](#) », forum N. 389/390.
- ^{xx} Ou même centriste. Réécouter, à ce sujet, l'intervention incroyable du député lorrain Xavier Paluszkiwicz (LREM), [en mars 2018 à l'Assemblée nationale](#), comparant les volontés de compensations fiscales à une montre que l'on « volerait au voisin en lui demandant l'heure », comme fin de non-recevoir à tout débat. Quand on connaît le savoir-faire horloger de la Suisse, qui pourtant en rend volontiers à ses voisins sur d'autres frontières...
- ^{xxi} Aucun accord fiscal dérogatoire transfrontalier de la France avec ses voisins n'inclut d'ailleurs ce paramètre à ma connaissance, pas même avec la Suisse où les salaires 'ramenés' sont également très élevés. La compensation fiscale belgo-luxembourgeoise, qui n'en n'est pas une à proprement parler, repose en revanche sur le constat des pertes en taxes et accises sur le carburant et le tabac au départ. Ce sont les accords de Martelage de 1975. On a donc une perte de taxes considérée plus forte dans les territoires frontaliers initialement, avec la fin des deux « machines à cash » que sont le tabac et l'essence sur toute la bande frontière, pour une consommation exclusive et massive au Luxembourg.